

de Pedagogía, Política y Sociedad de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Uruguay. @ - [nilia.viscardi@gmail.com](mailto:nilia.viscardi@gmail.com) Marcia Barbero é Ayudante de investigación en el Departamento de Sociología, Facultad Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. @ - [marcia.barbero@gmail.com](mailto:marcia.barbero@gmail.com)

# Políticas para menores infractores en Uruguay:

tendencias sociales e institucionales en base al papel desempeñado por el Poder Judicial, la Policía y la prensa

Policies for juvenile offenders in Uruguay: social and institutional trends based on the role of the judiciary, police and the press

Nilia Viscardi\*  
Marcia Barbero\*

**RESUMEN:** El Uruguay ha transitado un largo camino en materia de políticas de infancia y juventud. De un modelo de integración social en que el Estado asumía un papel de cuidado y protección, el giro de los años 70 determinó un cambio en la orientación general. A nivel estatal, diversos movimientos impulsan la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004 cuya orientación responde a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño. Los cambios implementados sin embargo no alteran el aumento de las tendencias punitivas en materia de niñez y adolescencia. Integrando la perspectiva del conflicto y la violencia en el análisis del Poder Judicial, del Ministerio del Interior y de la prensa escrita se investigan las interrelaciones que llevan a la consolidación de esta tendencia. La aceptación de un discurso punitivo y represivo es clave en la reorientación futura de políticas de juventud y de seguridad ciudadana. El trabajo contra la naturalización del miedo al otro (joven, pobre, infractor), se relaciona con procesos cuyo objeto es una representación de sociedad, de culpa, de justicia y de exclusión que tiene efectos en las prácticas punitivas.

**Palavras-chave:** conflicto social, juventud, medios de comunicación, instituciones normalizadoras.

## I ntroducción

El Uruguay ha vivido un proceso de aumento de las tendencias punitivas y represivas en relación a los jóvenes, proceso que, cabe cuestionarse, no responde estrictamente al aumento de las tasas de violencia. La percepción de inseguridad y la sensación de peligrosidad constituyen en la actualidad

tendencias que no dependen estrictamente de las condiciones de realidad de cada contexto (BAUMAN, 2009; CASTEL, 2005). La investigación asume que en Uruguay existen diversos procesos sociales e institucionales que inciden en la conformación de tendencias punitivas y represivas, tendencias que afectan muy especialmente a los jóvenes pobres o socialmente excluidos. Dicho proceso, ambivalente, debe ser abarcado en toda su amplitud.

[...] el análisis de las tasas de procesamiento correspondientes a grupos poblacionales de diferentes edades, sugiere que la propensión o inclinación a realizar esta clase de actos es máxima entre el tramo de vida comprendido entre los últimos años de la adolescencia y los 24 o 25 años, declinando sostenidamente de allí en más. Vale decir que existe una relación inversa entre la edad de los individuos y su “riesgo” de involucrarse en actos delictivos. (PATERNAIN, 2008, p. 32)

Esta aparente “culpabilidad” de los jóvenes contrasta con el hecho de que son ellos quienes en su mayoría son víctimas de diversas formas de violencia. En relación al homicidio, se constata que *“La mayor probabilidad de victimización se verifica entre los 20 y los 29 años...”* y la posibilidad de afirmar que *“... el riesgo es sustancialmente mayor entre el final de la adolescencia y los 29 años que por encima de esta última edad.”* (PATERNAIN, 2008, p. 44-45). Asimismo, en relación a las lesiones personales, graves y gravísimas, el riesgo de ser víctima de una lesión intencional es máximo hacia el final de la adolescencia, más específicamente entre los 15 y los 19 años. Finalmente, *“...la concentración de las víctimas de violación en franjas de edad correspondientes a la población joven es todavía mayor que en los casos del homicidio y las lesiones.”* El intervalo de 15 a 19 años representa la cuarta parte de las víctimas, mientras que más de un tercio de las mismas son menores de 15 años. (PATERNAIN, 2008, p. 50).

Entendemos que se hace preciso analizar el problema desde una perspectiva integradora y de sociedad. Desde este punto de vista, se ha decidido investigar los procesos institucionales que se vinculan a la generación de fenómenos de violencia y juventud, específicamente en la fase penal y judicial que se abre en el caso de las infracciones protagonizadas por jóvenes o, más específicamente, por menores de edad. Concretamente, trabajar con el Poder Judicial, con el Ministerio del Interior. Asimismo, consideramos fundamental contrastar el resultado de este proceso con las tendencias en materia de opinión pública y la incidencia que en ella tienen los Medios

de Comunicación. Así, se optó por focalizar tres campos específicos e interrelacionados: Ministerio del Interior, Poder Judicial y Prensa Escrita, para determinar cómo participan del proceso social de producción de las respuestas sociales al fenómeno de la violencia vivida por adolescentes y jóvenes en Uruguay.

En síntesis, partiendo de diversas evidencias que marcan la tendencia punitiva existente en relación a los jóvenes infractores en nuestro país, se analiza el modo en que la policía, la justicia y la prensa producen efectos de fuerza y sentido que contribuyen a alimentar esta disposición. Se plantean a estos efectos los fundamentos de un abordaje interinstitucional para comprender el proceso social de construcción de las respuestas a los fenómenos de violencia y juventud en Uruguay.

## **Políticas de sociedad y tendencias punitivas en Uruguay**

La realidad histórica y social posterior a los años setenta mostró el incremento de procesos de fragmentación que afectaron muy especialmente a niños y jóvenes, procesos estos propios de las sociedades contemporáneas. El crecimiento de la fragmentación y exclusión social en Uruguay fueron acompañados del aumento de las tasas de violencia en diversos espacios y escenarios sociales. Junto al mismo, el problema de la inseguridad y de las respuestas brindadas a diversos niveles. En este marco, la ampliación del conocimiento acerca de la realidad socio-educativa en diversos espacios en el país se plantea como el objetivo fundamental del grupo de trabajo, integrándolo en la comprensión general de políticas educativas.

El crecimiento de los conflictos sociales y la expansión de la violencia difusa en las sociedades contemporáneas apuntan a un cambio social profundo del cual el emergente más claro es la ruptura de lazos sociales en diversos espacios y redes de relaciones. En esta ruptura, los jóvenes constituyen uno de los grupos más vulnerables lo cual se verifica en diversos ejes de relaciones y espacios institucionales. (TAVARES DOS SANTOS, 2009).

El Uruguay ha transitado un largo camino en materia de políticas de infancia y juventud. De un modelo de integración social en que el Estado asumía un papel de cuidado y protección, el giro de los años 70 determinó un cambio en la orientación general y la desestructuración de una red de protección social en contexto de aumento de la pobreza, la desigualdad y la marginalidad. No obstante, los efectos socialmente destructivos de este modelo y el giro

político en diversos actores de la sociedad y el estado determinaron, a partir de la década de los 90, la emergencia de diversas acciones que intentaron revertir esta situación.

A nivel estatal, diversos movimientos impulsan la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004, que establece cambios en materia de la legislación cuya orientación responde a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño y sus principios fundamentales. Dichos cambios, no obstante ello, parecen encontrar dificultades para su implementación.

Desde el reconocimiento del código del niño en el año 1934, hasta la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990, existe una forma de concebir al niño y al adolescente. Si bien se destacan las diferencias y particularidades respecto a los adultos, la normativa era de carácter “tutelar” y su énfasis estaba en las “protecciones sociales a cargo de la familia y de la esfera pública, asimilables -con todas las mediaciones del caso- a los derechos sociales”. (MIDAGLIA; 2008, p. 11). Los derechos de tipo civil y político se encontraban suspendidos de acuerdo a lo que Midaglia denomina de “superación o abandono de la condición de menor de edad. Así, el paradigma sostenido, no considera a este grupo etáreo como ciudadano, sino que lo define y reconoce por sus problemas y carencias.

En la actualidad el código reconoce derechos tanto civiles (referidos a la libertad de opinión) como políticos (de participación) y sociales (de protección) para los niños y adolescentes. Existe así una superación del enfoque de mera satisfacción de necesidades por uno que destaque la garantía de sus derechos, dando lugar a una visión de políticas orientadas por una perspectiva socioeducativa que ya no prioriza únicamente prácticas tutelares y asistencialistas. (GARCÍA; 2008, p. 9).

En lo relativo a la etapa actual, las políticas de este grupo etario se encuentran reguladas por el Código de la Niñez y Adolescencia, que fue aprobado en setiembre del 2004. Se prevé al mismo tiempo la creación de un Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, de integración multidisciplinaria y multisectorial, de manera de poder reunir esfuerzos de actores que trabajen con dicha población. También se planifica desarrollar un Sistema Nacional de Información sobre Niñez y Adolescencia. Se ha creado el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), espacio que coordina las políticas públicas desarrolladas en el INAU y se diseñó recientemente el Plan de Equidad, constituyendo así un nuevo contexto de las políticas de infancia, adolescencia y juventud en general y del INAU en

particular. (GARCÍA, 2008, p. 24). En síntesis, el impulso actual intenta retomar la planificación estratégica para llevar a cabo los cambios que las instituciones relacionadas a los niños y adolescentes necesitan para el logro de sus objetivos. La práctica continúa, de hecho, mostrando grandes dificultades para generar cambios en la actuación de las instituciones e agentes directamente involucrados.

Este proceso se ve reflejado en la tensión entre represión e integración social, en nuestro caso específicamente en materia de políticas de infancia, adolescencia y juventud. En el contexto actual existe aún una importante distancia entre las iniciativas legales e institucionales y una realidad en que los problemas de violencia y juventud se asocian a procesos de desafiliación y vulnerabilidad social. (CASTEL, 1997).

Efectivamente, desde el punto de vista de su anclaje social, los fenómenos de violencia verifican una fuerte participación de adolescentes y jóvenes que provienen de sectores de exclusión (tales como el delito amateur o las violencias vinculadas a diversas formas de explotación de niños/as, adolescentes y jóvenes). No obstante, otras manifestaciones de violencia contemporánea, tales como la violencia en el sistema educativo o la violencia de género y generacional, se observan en todo el tejido social. En todos los casos, la violencia opera debilitando lazos sociales, reforzando la exclusión, impidiendo la tarea pedagógica y quebrando la construcción de lazos intergeneracionales e instituciones democráticas. Se amplifica así una nueva mirada que requiere de aportes desde las Ciencias Sociales a efectos de analizar prácticas sociales e institucionales y de colaborar en la construcción de políticas, programas y acciones.

Teóricamente, nuestro objetivo es el de abordar el problema del control social represivo y punitivo, su emergencia y la importancia de establecer políticas socio-educativas a todos los niveles. Esto supone acercar una mirada que permita quebrar muchas formas hegemónicas de poder y dominación que priman en el espacio social y se reproducen en los más diversos campos en relación al problema de la violencia y los jóvenes. Significa pensar en los factores que inciden en la generación y reproducción de prácticas punitivas, procurando alternativas a políticas hegemónicas que consolidan una visión represiva del trato a los jóvenes. Supone también mirar, desde el largo plazo, el papel del Estado en la construcción de políticas para los niños/as y adolescentes y jóvenes, asumiendo una mirada crítica en términos de integración social.

Las tendencias fundamentales, en los últimos años, han sido la sustitución del concepto de integración por el de control represivo. Asimismo, en diversos aspectos, la emergencia de una biopolítica (Castel, 1997; Morás, 1994). La vigencia de Foucault en el actual contexto cobra cada vez más fuerza. Desechando una concepción jurídica del poder, realizada a partir de la regla y de la prohibición, Foucault no se aboca al análisis de su representación, sino de su funcionamiento real en sus efectos positivos. La función de los poderes es ahora la de ser productores de una eficiencia, de una aptitud y de una conducta y los procedimientos de poder pasan a ser técnicas (Foucault, 1994). La fuerza de esta idea y de sus seguidores ha permitido toda una serie de trabajos que analizan el desarrollo de estas técnicas de poder en los más diferentes ámbitos, tal como en el espacio del trabajo social, judicial, represivo y punitivo. (DONZELOT, 1979).

En América Latina se han desarrollado un conjunto de trabajos importantes en esta materia. En lo que refiere al vínculo entre control social y violencia Pegoraro (1996) muestra que existen ejercicios diferenciales del control social que pueden o no generar violencia. Dentro del abanico de respuestas posibles de control social, la elección de respuestas represivas o de convivencia –que impidan la exclusión- es una elección de tipo político que está en estrecho vínculo con la emergencia de violencias. Siendo que el término control social se asocia muchas veces a una idea y a un modelo correccional, en este marco el supuesto es el de un orden social que incluye desigualdades que buscan naturalizarse para no mostrarlas como producto de la actividad humana. De este modo, la idea de “defensa social” está presente para legitimar respuestas coercitivas a las conductas de grupos sociales a los que se califica como desviados o problemáticos y la respuesta es el castigo, la resocialización o la defensa social. En esta concepción de “defensa social” el concepto de control social aparece como un derivado, como una necesidad, y no como una consecuencia.

Nuestro trabajo supone profundizar una discusión que, relacionando los análisis vinculados a violencia y juventud, pueda realizar un aporte específico dilucidando los marcos de sentido que determinan las acciones de los agentes a diversos niveles y las prácticas institucionales que tienden a consolidar la exclusión o la represión. (WILLIS, 1988). Integrando la perspectiva del conflicto y la violencia en el análisis de tres campos diferentes (Poder Judicial, Ministerio del Interior y prensa escrita) se procura un análisis específico en cada campo que permita dilucidar las interfaces, vacíos o desencuentros que se producen en la construcción social del proceso punitivo que se produce en relación a los jóvenes en Uruguay.

## Pensar la prensa

[...] ocurre que el tiempo es un producto que va extremadamente escaso en la televisión. Y si se emplean unos minutos tan valiosos para decir unas cosas tan fútiles, tiene que ser porque esas cosas tan fútiles son en realidad muy importantes en la medida en que ocultan cosas valiosas. (BOURDIEU, 2003, p. 23).

Gran parte de la discusión relativa a las respuestas dadas al delito a fines del S. XX en diversos contextos ha ido mostrando la legitimación de argumentos que justifican un tratamiento criminalizante de la problemática social, los cuales tienen un eco creciente. Actualmente, es innegable que la realidad parece mostrar una cierta consistencia entre la presencia de un discurso represivo y penal y la legitimación de prácticas punitivas.

En este estado de cosas, los jóvenes ocupan un estatuto social ambivalente en el discurso cotidiano. Si muchas veces son víctimas de las dificultades presentes en un mundo que no “les ofrece oportunidades” ni esperanzas a futuro, son asimismo culpables en tanto se los señala en varias circunstancias como “vándalos”, “delincuentes”, “drogadictos”, “alumnos problemáticos” o “madres precoces”. Este doble estatuto expresa la tensión existente entre diversas representaciones sociales de la violencia, las cuales oscilan entre la solidaridad la comprensión con las víctimas de un modelo social que genera exclusiones visibles y el castigo a quienes protagonizan actos que ocasionan perjuicios a otros, exigiéndose reparo y represión frente a dichas acciones. En medio de ello, los jóvenes siguen estando, como víctimas o protagonistas, en el centro de un problema social creciente. (DEBARBIEUX, 1999).

La lucha simbólica por la aceptación o negación de un discurso punitivo y represivo es clave, en este sentido, en la reorientación futura de políticas de juventud y, también, de seguridad ciudadana. Es desde ahí que puede justificarse la desinversión en gasto social y políticas educativas, de vivienda, de trabajo, de familia o de salud. (BODY GENDROT, 1998). Dado que, en general, la emergencia de un modelo de retiro del Estado resuelve dicha “cuestión social” por vía de la responsabilización individualizante y la reclusión, ello tiene consecuencias de peso en lo que refiere a los jóvenes ya que usualmente, en estos procesos, los mismos dejan de ser considerados como víctimas de un modelo societal desigual, para ser considerados culpables de los males sociales que los efectos de dicho modelo generan.

En este proceso, los medios masivos de comunicación juegan un papel clave. El modo en que se difunde e interpreta la información actúa sobre las representaciones y constituye un elemento central en la construcción de miradas e imágenes de sociedad, en la configuración de interpretaciones legitimadas y en la expresión del juego de las diferencias entre diversos actores sociales. Ello incide en la construcción de respuestas y de una agenda social de época.

La Comunicación de masas ha dado lugar a un sistema de interrelaciones cada vez más complejas que han exigido una ampliación del sistema comunicativo. Desde una perspectiva sociológica, esto supone establecer relaciones entre los medios de comunicación y otras esferas de la estructura social, así como también de los efectos producidos por los medios de comunicación de masas. Evidentemente, una primera perspectiva de trabajo supone no reivindicar una perspectiva tecnológica, centrada en el impulso de la tecnología como determinante del proceso.

La relación entre la prensa y el poder es objeto de debate desde hace un siglo (Ramonet, 1998). Para Ramonet, a efectos de abordar el problema hay que plantear la cuestión del funcionamiento de los media y, más concretamente, de la información. Un primer supuesto parte de la base de que no se pueden separar los diferentes medios, prensa escrita, radio y televisión, como se hacía tradicionalmente en las escuelas de periodismo o en los departamentos de ciencia: cada vez se encuentran más entrelazados unos con otros. De allí que si bien trabajar con prensa no agota la perspectiva sobre el problema de comunicación, violencia, infancia y juventud, permite un abordaje interesante de la problemática.

Desde el punto de vista del poder, Ramonet plantea que hay una crisis, disolución o incluso dispersión del poder: no es posible saber dónde se encuentra realmente. Se produce una confusión entre los media dominantes y el poder: "...los media han ascendido, han ganado posiciones y hoy se sitúan como instrumento de influencia (que puede hacer que las cosas cambien) por encima de un buen número de poderes formales." (RAMONET, 1998, p. 32). La pregunta clave de Ramonet, en este contexto, es sobre la información: ¿cómo funciona? ¿a qué estructuras responde? Detrás del problema de la crisis le legitimidad de la figura del periodista (se lleva la palma de la infamia) se ata a una nueva concepción de la información que hace que el concepto de verdad sea cada vez más importante.

¿Qué es lo verdadero? ¿Las circunstancias que hacen que se produzca ese acontecimiento o las lágrimas que caen de



mis ojos y que son, realmente, materiales y concretas? Y, además, como mis lágrimas son verdaderas yo creo que lo que he visto es verdadero. Y resulta evidente que se trata de una confusión que la emoción puede crear a menudo y contra la cual es muy difícil protegerse.

Este universo que ha creado tal nivel de confusión concede a la televisión el papel piloto en materia informativa. Obliga a los otros media a seguirla o a tomar distancia, pero, en todo caso, a situarse respecto a la televisión.” (RAMONET, 1998, p. 35).

En este contexto, actualidad es lo que la televisión dice que es actualidad.

Hoy la verdad se define en el momento en que la prensa, la radio y la televisión dicen lo mismo respecto a un acontecimiento. Y sin embargo, la prensa, la radio y la televisión pueden decir lo mismo sin que sea verdad. Fue el caso de Rumania. (RAMONET, 1998, p. 36).

La información se caracteriza por tres aspectos. Es superabundante, es extremadamente rápida y finalmente que no tiene valor en sí misma en relación, por ejemplo, a la verdad o en relación con su eficiencia cívica. Para Ramonet, teóricamente se podía describir el periodismo como la forma de una organización triangular: el acontecimiento, el mediador y el ciudadano. Actualmente, el periodista pierde papel como mediador, “Por medio de la cámara, del aparato de fotos o del reportaje, todos los media (prensa, radio, televisión) intentan poner al ciudadano en contacto con el acontecimiento.” (p. 49) Esto abre paso a la idea de la posibilidad de la autoinformación.

Por otra parte, siendo hoy el dominante esencial la televisión, tanto para el entretenimiento como para la información, es evidente que se impone como actualidad todo aquello rico en capital visual y en imágenes. Para Ramonet estamos en un sistema en el que se va abriendo camino la idea de que hay valores importantes (instantaneidad, masificación) y valores menos importantes, es decir, menos rentables (los criterios de verdad). La información se ha convertido, sobre todo, en una mercancía y ya no tiene una función cívica.

A ello se suma la aceptación social de que existan marginados, personas que no forman parte de la comunidad. De acuerdo con Bauman (2008) el “Estado social”, coronación de una larga historia de democracia en Europa se

halla hoy en franca retirada. El mismo fundaba su legitimidad y basaba la lealtad y la obediencia que exigía a sus ciudadanos en la promesa de defenderlos y asegurarlos frente a la superfluidad, la exclusión y el rechazo. Ello suponía la promesa de generar certidumbre y seguridad. De la inseguridad y del miedo se puede extraer un gran capital comercial como, de hecho, se extrae. Quienes más se benefician de ello son los anunciantes que han explotado deliberadamente los temores generalizados para aumentar sus ventas en diversos espectros.

El todoterreno es un símbolo de seguridad que, como los vecindarios de acceso vigilado por los que a menudo circulan, aparece retratado en los anuncios como algo inmune a la arriesgada e imprescindible vida urbana exterior... Estos vehículos parecen disipar el miedo que la clase media urbana siente cuando se desplaza —o se detiene en un atasco— por su ciudad “natal. (BAUMAN, 2008, p. 91).

¿Cómo se difunden estos miedos y cómo se construyen estas percepciones? Para Bourdieu, a través de diversos mecanismos que operan a través de la censura invisible. Esto es, la generación de un proceso que apunta a censurar no por vía ya no de la supresión o negación de la información, sino por vía del recorte, la sobreexposición, la focalización de la cámara en un mínimo de realidad: el barrio, las viviendas, las personas, la herida. Este recorte de realidad, repetido, supone la negación de otras imágenes. En la prensa la negación de otros temas y la generación de una realidad distorsionada, que focaliza en exceso lo que se pretende deslegitimar simbólicamente. (Bourdieu, 1993).

*“Quisiera, pues, exponer una serie de mecanismos que hacen que la televisión ejerza una forma particularmente perniciosa de violencia simbólica.” (BOURDIEU, 1997, p. 21)* En la perspectiva de Bourdieu (1970), la violencia simbólica es un elemento capital en los procesos sociales de dominación en tanto inculcación de un arbitrario cultural que delimita nuestros pensamientos y define nuestras estructuras cognitivas. En su concepción, el autor asocia la coexistencia de diversas violencias, vinculadas tanto a la violencia física como a la violencia simbólica. Es por esto que la violencia puede utilizarse de diferentes modos, siendo la tarea del sociólogo comprender a qué modalidades de dominación y conflicto se asocia. En lo que refiere al entrelazamiento de los campos, la violencia simbólica opera reforzando en los más diversos espacios conjuntos de significados que terminan por justificar una dominación de clase. *“Los prestidigitadores tienen un principio elemental, que consiste en llamar la atención sobre una cosa distinta de la que están haciendo”.* (BOURDIEU, 1997, p. 23).

## Pensar el sistema punitivo: Poder Judicial

Cuando la ley adhiere a uno de los códigos morales particulares que conviven bajo la administración de un Estado Nacional y se autorrepresenta como indiferenciada del mismo estamos bajo un caso de “localismo nacionalizado” aplicando al universo de la nación la misma crítica que llevó a Boaventura de Souza Santos a formalizar la categoría de “localismo globalizado” para describir los valores locales que arbitrariamente se globalizan. (SEGATO, 2003, p. 125).

Las tendencias presentes en los medios asociando infancia y adolescencia con peligrosidad ya se visualizan en Uruguay.

La asociación de la infancia y la adolescencia con la idea de peligrosidad se constituye en la percepción dominante, tanto por el volumen de las noticias acumuladas en las temáticas que vinculan niños y adolescentes con el conflicto con la ley, como por el modo en que estos son tratados en el discurso informativo [...]. (SÁNCHEZ VILELA, 2007, p. 9).

Sánchez Vilela (2007) destaca en este sentido que los adolescentes son presentados en papel de agresores, siendo colocado el énfasis en la necesidad de protección de los vecinos, los funcionarios que trabajan con privados de libertad y la sociedad en general. Asimismo, que las noticias referidas al INAU están vinculadas mayoritariamente a la adolescencia en infracción a la ley penal. Por otra parte, que las referencias al CNA están vinculadas mayoritariamente a la adolescencia en infracción a la ley penal. Finalmente, que aquellas informaciones que se sitúan en ámbitos educativos tienden a fortalecer la percepción de peligrosidad de niños y adolescentes.

Siguiendo a Morás (2009), concordamos con la idea de que se ha tornado un lugar frecuente en los actuales discursos señalar la existencia de “nuevos códigos” para referirse a los rasgos que habitualmente caracterizan algunos comportamientos desviados frecuentemente protagonizados por jóvenes. Independientemente de la eventual existencia y originalidad de tales códigos, de la desmesura y superficialidad de los abordajes mediáticos y de la exclusiva adjudicación de responsabilidades a los jóvenes; algunos hechos en la medida que se reproducen e involucran a distintas esferas y actores, posiblemente permitan sintetizar la configuración de una nueva “cuestión social”.

En el caso uruguayo parece pertinente esta reflexión, en tanto un acercamiento al tratamiento que distintos actores efectúan a través de los medios de comunicación, podría dar cuenta de la existencia de los que Garland llama el “declinio del ideal de la rehabilitación”. A modo de ejemplo puede destacarse que el actual debate sobre el funcionamiento de las instituciones de reforma de adolescentes en conflicto con la ley, no permite considerar la eventual idoneidad sobre su principal objetivo (la rehabilitación) sino apenas evaluar –en forma crítica- su capacidad para evitar que los adolescentes no se fuguen. El funcionamiento de las instituciones de reforma, parece haber desplazado lo que debería ser su objeto principal de atención, esperándose que cumpla eficientemente apenas su rol punitivo en tanto “institución-depósito”. (MORÁS, 2009, p. 21).

A pesar del nuevo Código y del impulso de políticas intersectoriales, el campo judicial sigue estructurado por criterios que no permiten el desarrollo de instrumentos, lógicas y prácticas que abran curso a una efectiva aplicación de medidas socioeducativas. La investigación de UNICEF, (2008) muestra que en el período 1994-1995 y 1997-2002 la privación de libertad:

[...] no fue sólo la sanción aplicada con mayor frecuencia sino que, además, fue aplicada en todas las categorías de infracciones, incluso en uno de cada cuatro de los hurtos leves y en uno de cada tres de las IMG<sup>1</sup>. La frecuencia de utilización de la privación de libertad en este período supone la mayor violación al principio de proporcionalidad hallada en la muestra de expedientes judiciales. (SILVA BALERIO, et. al., 2008, p. 121).

En este sentido, se señalan dos problemas fundamentales. Por un lado, el hecho de que la determinación de sanciones alternativas a la privación de libertad y el uso excepcional de esta sanción no se ajustan a la propuesta normativa de la CND. Por otra parte, las mismas aparecen como una opción de mayor eficacia en términos de los niveles de cumplimiento por parte de los adolescentes. Finalmente, todo parece indicar que la reducción de la violencia punitiva que aplicó el Estado sobre los adolescentes encontró mayores oportunidades en los errores e ineficacias del sistema que en las decisiones tomadas por sus distancias agencias. (SILVA BALERIO et. al., 2008).

1 IMG: infracciones de menor gravedad.

Según Malet la entrada en vigencia del código de la Infancia y la Adolescencia dio un voto de confianza al juzgador, lo cual funcionó como “...un golpe al principio de equidad, y con él a la seguridad jurídica...” (Malet, 2009, p. 49). Ello se debe a la variedad de criterios seguidos por los operadores que han hecho prevalecer sobre el principio fundamental de la proporcionalidad criterios que correspondería erradicar, tales como aquél basado en la alarma social. Dichos criterios, según la autora, son construidos fundamentalmente por periodistas y políticos.

Al problema de la influencia de los medios y los actores que mantienen intereses en la transmisión de un estado de “peligrosidad o amenaza” se suma la falta de formación específica de los operadores con relación a la jurisdicción en que trabajan, ausencia que incide en la variedad de criterios (entendida como discrecionalidad que llega a la arbitrariedad) la falta de formación específica de los operadores con relación a la jurisdicción en la que tiene que trabajar.

Esto sucede también en otras materias, pero se vuelve más grave cuando nos referimos a menores de edad, ya que a la falta de conocimientos especiales se suma la lejanía etaria de los operadores, lo que torna más dramática la incomprensión de las conductas que sin embargo tienen que juzgar. (MALET, 2009, p. 51).

Para la autora, aunque la elaboración de las medidas socioeducativas necesita mejoras legislativas, la preocupación debe centrarse en el apuntalamiento de los esfuerzos de los recursos humanos que concretan las expectativas creadas por la ley, de modo de asegurar estas medidas sin perjuicio de la imprescindible y urgente reconstrucción de las medidas privativas de libertad. De ello depende que se respete también en ellas la dignidad de los adolescentes y del propio Estado si quiere éste fortalecerse como Estado de Derecho.

## **La construcción de políticas**

El trabajo con prensa, Ministerio del Interior y Poder Judicial tienen por trasfondo el problema de la inseguridad y la exclusión. Estos últimos como instituciones que regulan socialmente, aplican la ley y eventuales sanciones; y la prensa como espacio de información y producción de significados. Este análisis reconoce la existencia de procesos de construcción de políticas que, en la actualidad, intentan recomponer un ámbito de integración perdido. Sin embargo, la realidad muestra también la contradicción que viven los impulsos

de tales tendencias, ya que los procesos reales continúan signados por el crecimiento de la inseguridad y la naturalización del castigo y la exclusión.

Los últimos años muestran cómo el manejo de los temas de violencia ha incrementado la sensación de inseguridad y ha incidido en el clima de opinión de nuestra sociedad. La creciente preocupación por estos temas se corresponde en parte con un aumento objetivo de la criminalidad, pero existe también una gran multiplicidad de factores de carácter subjetivo y colectivo no necesariamente sustentados empíricamente que inciden en esta percepción. La demanda de los sectores conservadores de aumentar la represión colabora en generar procesos de desconfianza que afectan el tejido comunitario imprescindible a la hora de prevenir los delitos que más aumentan (violencia doméstica, maltrato y abuso infantil), violencias estas que afectan con mayor gravedad a los más jóvenes.

Como lo mencionáramos al inicio, si bien los datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad muestran que, atendiendo a los autores del delito, la inclinación a realizarlos es mayor entre los dos últimos años de la adolescencia y los 25 años, si ponemos el foco en las víctimas de los delitos, se destaca entre que el riesgo es mayor entre el final de la adolescencia y los 29 años. Por otra parte, se observa cómo, a medida que avanza el paso del tiempo y el abandono de una perspectiva de integración social, avanza también la criminalización de la pobreza,

[...] las personas con mayor capital cultural, social y económico tienden a concentrar sus miedos en aquellos que se representan como sus opuestos sociológicos, es decir, los más desfavorecidos por la dinámica socioeconómica. Por el contrario, los que ostentan capitales más precarios proyectan sus temores en categorías intermedias (estructura de prejuicios) que combinan atributos biológicos, sociales y de personalidad bajo una rígida impronta moralizante (delincuentes, locos, jóvenes, drogadictos, alcohólicos, etc.). (PATERNAIN, 2008, p. 122).

Para dar respuesta a esta situación, debe apuntarse a la promoción de políticas multisectoriales, diversificadas e integrales. Se requieren asimismo nuevos arreglos institucionales, políticas participativas, que tomen en cuenta la construcción de un nuevo discurso en torno a conceptos tales como los de ciudadanía y los Derechos Humanos, revisando las doctrinas existentes sobre el uso de la fuerza para transformarlas, escapando al discurso reactivo por parte de los sectores más conservadores de la sociedad.

En Uruguay las especificidades de las políticas implementadas se relacionan con la configuración temprana de un Estado de Bienestar muy desarrollado, que no ha sido totalmente “desmantelado” gracias a una cultura política estatista. Por otro lado, históricamente el desarrollo de las políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes se ha sostenido sobre la base del cumplimiento de sus derechos. A partir de la década del 70 varios procesos sociales vienen a cuestionar la realidad de una sociedad integrada y pacífica, una sociedad que –en la década de los 70- violentó los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes de diversos modos.

Es así que las actuales políticas dirigidas a estos segmentos poblacionales tienen como horizonte el Nuevo Código de la Niñez y Adolescencia aprobado en setiembre de 2004 y pieza jurídica esencial en la redefinición de la ciudadanía de este sector de la población. En última instancia, este código se sustenta en la normativa internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes. (DECLARACIÓN de 1959 y CONVENCION de 1989). Sin embargo, aunque el nuevo código consagra los derechos civiles, políticos y sociales para ese segmento de población, el pasaje de una ciudadanía tutelar a una ciudadanía plena no puede lograrse solamente con cambios en la normativa.

Por otra parte, si bien el Estado ha protegido a los adultos mayores mediante el sistema de seguridad social, la protección otorgada a las generaciones más jóvenes ha sido insuficiente, aun cuando el gasto social entre los más jóvenes es considerado el más ‘redituable’: *“Hay estudios que demuestran que la inversión en la infancia es fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza: esta inversión tiene efectos significativos sobre el desarrollo económico y social de un país.”* (SOSA ONTANEDA, SIENRA, 2005, p. 84). A pesar de esta tendencia de largo plazo, se observa que *“...a través del Presupuesto 2005-2009 y de las sucesivas leyes de rendición de cuenta, el Gobierno ha impreso un cambio visible –indiscutible– en la definición de los grupos poblacionales al momento de asignar los recursos...”* (DE ARMAS, 2008, p. 21), por lo que puede sostenerse que actualmente el país está encaminado en la reducción de la brecha entre las generaciones más jóvenes y las más viejas.

A partir de la crisis de principios de este siglo se destaca el carácter asistencialista de algunas de las políticas implementadas, encontrándose además una reconceptualización del asistencialismo, en la medida que se entiende que puede proporcionar condiciones mínimas para la implementación de políticas integrales. En este sentido, la mayor parte de las políticas actuales en relación a la infancia y la juventud se enmarcan en la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2006-2010 (en adelante Enia 2006-

2010). Ellas responden a la necesidad de dar cumplimiento a la Convención Internacional de los Derechos del Niño ratificada por Uruguay a través de políticas coordinadas e integrales. En el marco de la Enia 2006-2010, las orientaciones del gobierno en materia de políticas sociales posicionan al Estado como el rector responsable de las mismas. Asimismo, se intenta que ésta se articule con la política económica enmarcándose en un proyecto de desarrollo de país, en el cual los programas focalizados se implementarán solamente “...*en la medida en que se articulen con las **políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo.***” (COMITÉ DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA, 2005, p. 4) y siempre que dejen capacidades instaladas en los organismos y se articulen con base territorial.

No obstante, estos lineamientos no tienen lugar desgajados de procesos sociales globales. Como Robert Castel lo establece (2005), la ansiedad por seguridad no crece necesariamente en las sociedades más inseguras. El caso de los países desarrollados muestra el aumento de estos estados en las sociedades más seguras (*sûres*) que jamás han existido. Y aún así, contra toda “evidencia objetiva”, llegan a ser estas sociedades las que se sienten más amenazadas. Para Bauman, ese es el enigma que necesita solución para comprender los giros y las sinuosidades de la sensibilidad popular al peligro, así como los blancos cambiantes en los que dicha sensibilidad viene a centrarse. (BAUMAN, 2009; CASTEL, 2004).

Tal como en Europa, este proceso deviene del desmantelamiento de los seguros colectivos y deviene en el proceso que Garland denomina como pérdida de creencia en el ideal de la rehabilitación. Lo significativo está en el hecho de que el socavamiento de este apoyo va “más allá de la división izquierda-derecha” en cuanto las posibilidades de reciclaje empezaron a considerarse remotas e inciertas y las instalaciones de reciclaje regular parecieron cada vez más incapaces de dar cabida a todos los que caían y que se sumaban a los que no habían logrado levantarse anteriormente (BAUMAN, 2009).

Ello conduce a la naturalización de la sospecha de que esa “desechabilidad” es universal, ahora que los horrores de los “seres humanos residuales” alcanzan a todo el mundo en su propia casa. Para Bauman, la proximidad de grandes y crecientes aglomeraciones de “seres humanos residuales”, que, muy probablemente, acabarán siendo duraderas o permanentes, requiere políticas segregacionistas más estrictas y medidas de seguridad extraordinarias para no poner en peligro la “salud de la sociedad” ni el funcionamiento normal del sistema social. Las bien conocidas tareas parsonianas del manejo de tensiones y del mantenimiento de patrones que todo sistema



necesita realizar para sobrevivir se reducen actualmente casi por completo a la separación estricta del “residuo humano” del resto de la sociedad, a su exención del marco legal en el que las actividades del resto de esa sociedad se desarrollan y a su expulsión fuera de los límites en los que se circunscribe la “vida normal”. El sistema penal proporciona esos contenedores: como bien explica Garland (2005) las cárceles – que en la era de las prisiones destinadas al reciclaje funcionaban como el último recurso del sector penitenciario- están hoy concebidas de manera mucho más explícita como un mecanismo de exclusión y control.

En lugar de facilitar y guiar el camino “de vuelta a la comunidad” para los presos que han cumplido su período de castigo, la función de los agentes que vigilan su libertad condicional es mantener a la comunidad a salvo de ese peligro perpetuo que anda temporalmente suelto. (BAUMAN, 2009, p. 65) .

El miedo constituye el más siniestro de los múltiples demonios que anida en las sociedades abiertas de nuestra época. Pero son la inseguridad del presente y la incertidumbre sobre el futuro las que los generan y ellas nacen a su vez de la sensación de impotencia y de la sensación de pérdida de control (como individuos, como grupos y como colectivo). En este contexto, uno de los elementos más complejos, se encuentra en la carencia de las herramientas capaces de elevar la política hasta el nivel en el que ya se encuentra instalado actualmente el poder: unas herramientas que nos permitirían reconquistar y volver a retomar el control sobre las fuerzas que condicionan nuestra condición compartida, y, con ello, definir nuestro ámbito de opciones y trazar límites a nuestra libertad de elección.

**ABSTRACT:** Uruguay has a long way in terms of policies for children and youth. From a social integration model in which the State assumed a role of care and protection, the turn of the 70 determined a change in overall direction. At the state level, various movements drive the adoption of the Code of Childhood and Adolescence in 2004 which responds to the guidance provided in the Convention on the Rights of the Child. The changes implemented otherwise does not alter the increase in punitive trends in childhood and adolescence. Integrating the perspective of conflict and violence in the analysis of the Judiciary, the Ministry of Interior and the press investigates the interrelationships that lead to the consolidation of this trend. The acceptance of a punitive and repressive discourse is critical in redirecting future youth policy and security. The work against the naturalization of the fear of the other (young, poor, delinquent), relates to processes whose object is a representation of society, guilt, justice and exclusion which has effects on punitive practices.

Artigo

Recebido: 17/04/2010

Aprovado: 20/05/2010

**Keywords:**  
socialconflict,  
youth,media,  
normalizing  
institutions.

## Bibliografía citada

ANIYAR DE CASTRO, Lolita. Sobre el miedo, la muerte, la violencia, la dominación política y una nueva religión. En: MORÁS, Luis Eduardo (Compilador). *Nosotros y los Otros*. Estudios sobre la Seguridad en tiempos de Exclusión y Reclusión. Ediciones del CIEJ, Montevideo, noviembre de 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Archipiélago de excepciones*. Katz, Barcelona-Buenos Aires, 2008.

BODY-GENDROT, Sophie. *Les villes face à l'insécurité*. Des ghettos américains aux banlieues françaises. Bayard, Paris, 1998.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre la televisión*. Anagrama, Barcelona, 1997.

BOURDIEU, Pierre. *La misère du monde*. Seuil, Paris, 1993.

BOURDIEU, Pierre. *La reproducción*. Elementos para una teoría del sistema de Enseñanza. Laia, Barcelona, 1970.

CASTEL, Robert. *La Inseguridad Social ¿Qué es estar protegido?* Ed. Manantial, Buenos Aires, 2004.

CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Una crónica del salariado. Paidós, Buenos Aires, 1997.

Comité de Coordinación Estratégica. Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010) *De la Convención al Cumplimiento de los Derechos*: [http://www.enia.org.uy/pdf/Estrategia\\_Nacional\\_para\\_la\\_Infancia\\_y\\_la\\_Adolescencia.pdf](http://www.enia.org.uy/pdf/Estrategia_Nacional_para_la_Infancia_y_la_Adolescencia.pdf) 2005

DE ARMAS, Gustavo. *Sustentabilidad Social*. Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Montevideo, 2008.

DEBARBIEUX, Eric. et al. *La violence en milieu scolaire*. Tome 2. Le désordre des choses. ESF, Paris, 1999.

DONZELOT, Jacques. La Policía de las familias. *Valencia*. Pre-textos, 1979.

FOUCAULT, Michel. En DEFERT, D; EWALD, F. (Orgs.) *Dits et écrits, 1954-*

1988 par Michel Foucault. Gallimard, Paris, 1994. Tomos III (1976-1979) y IV (1980-1988).

GARCÍA, Socorro. *Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia*. Cambios y continuidades en las políticas de infancia, en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, Montevideo, Uruguay, 2008

GARLAND, David. *The Culture of Control*. The University of Chicago Press, Oxford of University Press, 2001.

GIORGI, Víctor. Cuando la Seguridad deviene amenaza. En: MORÁS, Luis Eduardo (Compilador). *Nosotros y los Otros*. Estudios sobre la Seguridad en tiempos de Exclusión y Reclusión. Ediciones del CIEJ, Montevideo, noviembre de 2009.

MALET VÁZQUEZ, Mariana. La apuesta por las medidas socio-educativas en régimen de libertad. MORÁS, Luis Eduardo (Compilador). *Nosotros y los Otros*. Estudios sobre la Seguridad en tiempos de Exclusión y Reclusión. Ediciones del CIEJ, Montevideo, noviembre de 2009.

MIDAGLIA, Carmen. *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia*: los retos de la sustentabilidad democrática. Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. Montevideo, Uruguay, 2008.

MORÁS, Luis Eduardo (Compilador). *Nosotros y los Otros*. Estudios sobre la Seguridad en tiempos de Exclusión y Reclusión. Ediciones del CIEJ, Montevideo, noviembre de 2009.

MORÁS, Luis. Eduardo. *Los hijos del estado*. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay. SERPAJ, Montevideo, 1994.

PATERNAIN, Rafael. *Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad*. MIN-PNUD, Montevideo, 2008.

PEGORARO, Juan. *Teoría, Control Social y Seguridad*. El nuevo escenario de los años 90. En: PAVARINI, M; PEGORARO, J. El Control Social en el fin de siglo. CBC, UBA, Buenos Aires, 1996, p. 5-41.

SEGATO, Rita Laura. *Las estructuras elementales de la violencia*. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, 2003.

SILVA BALERIO, Diego; COHEN, Jorge; TERRA, Francisco; BRUNET, Nicolás. *Límite al poder punitivo*. Unicef, Montevideo, 2008.

SOSA ONTANEDA, A., SIENRA, M., *Cuaderno del clae*h n° 91. Montevideo, 2005.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. *Violências e conflitualidades*. Tomo Editorial, Porto Alegre, 2009

VILELA SÁNCHEZ, Rosario. *Infancia y Violencia en los medios*. Una mirada a la agenda informativa. Unicef, Montevideo, 2007.

WILLIS, Paul. *Aprendiendo a trabajar*. Cómo los chicos de la clase obrera consigue trabajos de clase obrera. Akal, Madrid, 1988